

Amenazas Transnacionales y la Supervivencia de Estados: ¿Una Función de las Fuerzas Armadas?

Paul J. Smith

Tomado de la revista *Parameters*, otoño de 2000.

EL DÍA 20 DE AGOSTO DE 1998, una cantidad aún no confirmada de buques y submarinos de la Armada estadounidense, ubicados en los mares Árabe y Rojo, lanzaron más de 79 misiles cruceros en ataques simultáneos contra objetivos terroristas en Afganistán y Sudán. En Afganistán, los misiles batieron el Campamento Zhawar Kili Al-Badr, una instalación de entrenamiento de terroristas ubicada a 160 kilómetros al sudeste de Kabul, la ciudad capital del país. El objetivo sudanés fue una fábrica empleada, según se sospechaba, para la manufactura de los elementos químicos precursores requeridos en la producción del agente nervioso, VX. Los ataques fueron realizados como parte de la reacción estadounidense ante las acciones terroristas lanzadas contra las embajadas de Estados Unidos en Kenya y Tanzania. Según los informes difundidos por la prensa y por el Gobierno, los misiles alcanzaron sus objetivos previstos y el Gobierno estadounidense subsecuentemente declaró que las misiones habían logrado su éxito.

Debido a que ambos ataques fueron esencialmente conducidos por un Estado contra entidades no estatales, los funcionarios estadounidenses manifestaron cierta inquietud cuando se les preguntó sobre la posibilidad de que los gobiernos de Sudán y Afganistán estuvieran participando oficialmente con entes terroristas. Es más, los oficiales militares rompieron con las normas anteriormente establecidas cuando rehusaron divulgar información sobre la apreciación de los daños infligidos, por temor que tal información fuera de vital importancia para diversas organizaciones terroristas. En su defensa de la política de silencio adoptada por el Gobierno estadounidense en este caso, el general Hugh Shelton observó que tal operación antiterrorista exigía, “técnicas diferentes”, por cuanto “nos encontramos hoy en día inmersos en un juego completamente distinto”.¹

Aunque los ataques lanzados por Estados Unidos contra Afganistán y Sudán por lo general se veían como respuestas provocadas por el terrorismo global, también fueron símbolos, en muchos sentidos, de una tendencia mucho más universal: la tendencia emergente en muchos estados-naciones de recurrir a las fuerzas militares para responder a las amenazas transnacionales no orientadas hacia el estado, capaces de socavar la seguridad colectiva en la presente época de la posguerra fría. Cada vez con más frecuencia, los gobiernos están caracterizando como desafíos de seguridad aquellos problemas anteriormente considerados como cuestiones policiales o bien amenazas a la sanidad pública. Algunos ejemplos de estas amenazas emergentes incluyen el crimen internacional, el terrorismo, el tráfico de armamentos, diversas epidemias globales, y flujo de migración ilegal a través de fronteras internacionales. A diferencia de las amenazas tradicionales, orientadas hacia el estado, estas amenazas transnacionales muchas veces surgen en forma gradual y comúnmente resulta difícil precisar sus causas y efectos.

A medida que sigue intensificándose la gravedad de los desafíos transnacionales ante la seguridad en todas partes del mundo, los líderes y planificadores militares están enfrentando la realidad casi inevitable de que tendrán que oponerse a una fuerza armada en las décadas venideras. Ahora bien, esta tendencia no se está materializando sin controversia. Algunos líderes militares se oponen resueltamente al empleo de fuerzas militares en operaciones no bélicas, basando sus argumentos en una diversidad de motivos, incluyendo el temor de que tales misiones desvíen los recursos necesarios para la conducción de actividades de entrenamiento y el mantenimiento de un buen estado de alistamiento. Sin embargo, los gobiernos de muchos países en todas partes del mundo están descubriendo una y otra vez que las

agencias civiles que normalmente habrían de responsabilizarse de resolver estos problemas —tales como las organizaciones policiales, médicas, ambientales y/o ministerios de inmigración— sencillamente no están en condiciones de solventar problemas de la magnitud de los que actualmente los confrontan. Esta tendencia implica un cambio fundamental en la forma en que los países probablemente emplearán sus fuerzas armadas en las décadas venideras. Más importante aún, es que sugiere una nueva función fundamental para las fuerzas militares en el siglo 21.

Temas de Seguridad Transnacional: Definición de la Amenaza

Los temas de seguridad transnacional son, como lo implica el mismo nombre, amenazas no militares que cruzan fronteras y amenazan la integridad política o social de una nación, o bien obran en contra de la salud de los habitantes de dicha nación. Además, tales temas pueden verse como amenazas tendientes a “degradar el nivel de vida de los ciudadanos de un estado”.² Típicamente las amenazas o desafíos transnacionales llegan a afectar a un estado determinado debido a su naturaleza intrínseca (por ejemplo, la contaminación del aire cruza una frontera internacional debido a los vientos prevalecientes), o bien debido a la permeabilidad de las fronteras, producto de políticas gubernamentales que reflejan la falta o de la capacidad o bien de la voluntad para limitar o controlar el flujo de personas a través de sus fronteras. Es más, los desafíos ante la seguridad transnacional se diferencian de las amenazas más tradicionales por cuanto no suelen manifestarse en el marco de un sólo evento culminante ni dentro de un período de tiempo específico. En contraste con las amenazas tradicionales para la seguridad internacional —tales como una eventual contienda nuclear entre India y Paquistán, o bien la campaña militar de Serbia en la provincia de Kosovo— los desafíos transnacionales muchas veces no tienen un “foco central” de crisis, al que los dirigentes políticos y formuladores de la política puedan dirigir su energía y atención.

Otro factor que complica el panorama total, es el hecho de que muchos problemas transnacionales son impulsados por actores no estatales —incluyendo criminales internacionales, terroristas, y contrabandistas— que tienen poco interés en lo dispuesto por autoridades internacionales o en normas legales. En efecto, muchos de estos actores no estatales dedican mucha energía a sus esfuerzos por eludir o evadir completamente a todo funcionario gubernamental, imposibilitando efectivamente toda forma de negociación o advertencia tradicional, “cara a cara”. Además, puesto que los desafíos transnacionales muchas veces surgen en forma sutil y

durante un lapso prolongado, resulta especialmente difícil de contrarrestar para aquellos gobiernos que, por razones de la política interna, deben concentrarse en los problemas más apremiantes a corto plazo. La degradación del ambiente y la propagación de enfermedades contagiosas, por ejemplo, son problemas transnacionales con causas complejas que han surgido a través de un período de varias décadas. Un gobierno que tiene que enfocarse en las elecciones venideras (o en cualquier otro asunto interno apremiante), fácilmente puede pasar por alto las advertencias que emanan de tales problemas, dejando su resolución a gobiernos y generaciones posteriores.

Aunque los ataques lanzados por Estados Unidos contra Afganistán y Sudán por lo general se veían como respuestas provocadas por el terrorismo global, también fueron símbolos, en muchos sentidos, de una tendencia mucho más universal: la tendencia emergente en muchos estados-naciones de recurrir a las fuerzas militares para responder a las amenazas transnacionales no orientadas hacia el estado, capaces de socavar la seguridad colectiva en la presente época de la posguerra fría. Cada vez con más frecuencia, los gobiernos están caracterizando como desafíos de seguridad aquellos problemas anteriormente considerados como cuestiones policiales o bien amenazas a la sanidad pública. Algunos ejemplos de estas amenazas emergentes incluyen el crimen internacional, el terrorismo, el tráfico de armamentos, diversas epidemias globales, y flujo de migración ilegal a través de fronteras internacionales.

El surgimiento de los desafíos transnacionales para la seguridad, refleja numerosos cambios económicos, sociales y políticos que han ocurrido en todas partes del mundo desde el fin de la Guerra Fría. La nueva época de globalización ha acarreado el crecimiento sin precedentes en los ámbitos comercial, económico y de migración internacional. Al mismo tiempo, la revolución comunicacional continúa su expansión mundial, introduciendo nuevas ideas y oportunidades a casi todas las naciones del planeta. Sin embargo, si bien la

globalización ha brindado muchos beneficios sociales y económicos al mundo, al mismo tiempo ha dejado abierta la puerta para una inundación de elementos más siniestros. Las computadoras e Internet diseminan y procesan información altamente útil; sin embargo, también facilitan las actividades de los “ciberdelincuentes” y

Los temas de seguridad transnacional son, como lo implica el mismo nombre, amenazas no militares que cruzan fronteras y amenazan la integridad política o social de una nación, o bien obran en contra de la salud de los habitantes de dicha nación.

Además, tales temas pueden verse como amenazas tendientes a “degradar el nivel de vida de los ciudadanos de un estado”.

Típicamente las amenazas o desafíos transnacionales llegan a afectar a un estado determinado debido a su naturaleza intrínseca (por ejemplo, la contaminación del aire cruza una frontera internacional debido a los vientos prevalecientes), o bien debido a la permeabilidad de las fronteras, producto de políticas gubernamentales que reflejan la falta o de la capacidad o bien de la voluntad para limitar o controlar el flujo de personas a través de sus fronteras.

“ciberterroristas”. Igualmente, la existencia de fronteras “porosas” es ideal para fines de turismo y comercio legítimo; pero al mismo tiempo, facilita las actividades ilícitas de narcotraficantes y terroristas. Los cambios políticos y sociales en la ex Unión Soviética, por ejemplo, han dado lugar a una época de mayor pluralismo y franqueza en el ámbito político, pero también han propiciado el crecimiento del crimen organizado y la afluencia de todo tipo de actividad criminal desde el exterior. Así también, las acciones realizadas por China para estimular el comercio con el exterior, han resultado en una nueva prosperidad económica, especialmente en la zona sudoeste de dicho país; al mismo tiempo, han resultado en la entrada de narcóticos, enfermedades e inmigrantes ilegales.

Las tendencias demográficas globales también intensifican muchos problemas transnacionales. La urbanización en gran escala es una realidad cada vez más candente en muchos países en vías de desarrollo en todas partes del mundo. En el año 1975, sólo el 38 por ciento

de la población mundial residía en las zonas urbanas; se proyecta que, en el año 2025, tal cifra quedará en el 59 por ciento. La urbanización se considera la fuente de las epidemias de enfermedades infecciosas, algunas de las cuales se han transformado en pandemias internacionales. La expansión de las zonas urbanas también puede agravar los problemas ambientales existentes, pues no hay ningún indicio de alguna reducción de los niveles de contaminación del aire y del agua en muchas de las ciudades más grandes del mundo. Si los habitantes no pueden conseguir empleo satisfactorio en la ciudad, es posible que opten más bien por unirse con las pandillas criminales, situación que amenaza el orden civil. Otra tendencia demográfica es la migración internacional. La mayor parte del crecimiento de la población mundial en las décadas venideras tendrá lugar en los países más pobres, los cuales son los menos preparados para lidiar con los costos sociales y económicos que ello entraña. Una persona que no puede conseguir empleo adecuado en la patria bien puede tomar la decisión de emigrar a otro país, ya sea legal o ilegalmente. La persistente brecha económica que existe entre las naciones más ricas y las más pobres del mundo establece el escenario idóneo para la migración masiva en el siglo XXI, en una escala sin precedentes. Además de los factores económicos, la migración en gran escala en el futuro puede ser estimulada por adversos cambios ambientales, conflictos civiles o el colapso de un Estado.

El desafío principal en el análisis de las amenazas transnacionales ante la seguridad, es determinar cuáles son las más críticas a la seguridad internacional. Muchos problemas transnacionales guardan una estrecha relación con un campo de estudio académico, tales como la sociología, la imposición de la ley, la medicina y la demografía. Aclarar las distinciones entre lo que es y no es una amenaza transnacional puede ser trabajo difícil y quizás imposible. Sin embargo, es posible identificar cinco categorías generales de desafíos transnacionales que plantean las amenazas más urgentes a la seguridad humana, el Gobierno nacional y, en fin, a la estabilidad internacional. Éstas incluyen el crimen transnacional, el terrorismo transnacional, la migración internacional descontrolada, las enfermedades y pandemias internacionales, y la degradación del medio ambiente y cambio de clima a nivel global.

El Crimen Transnacional

El aumento del crimen organizado transnacional ha surgido como problema de seguridad en la época de la posguerra fría. Irónicamente, una economía cada vez más globalizada caracterizada por el comercio internacional, frecuencia de viajes internacionales y el traslado de bienes y servicios, también facilita el movimiento de dinero, narcóticos, inmigrantes ilegales y materiales nucleares.³ Muchos grupos de crimen organizado están



Foto: Departamento de Defensa

Trabajadores continúan quitando los escombros después del bombardeo de la Embajada de los EE.UU. en Nairobi, Kenya.

El día 20 de agosto de 1998, una cantidad aún no confirmada de buques y submarinos de la Armada estadounidense, ubicados en los mares Árabe y Rojo, lanzaron más de 79 misiles cruceros en ataques simultáneos contra objetivos terroristas en Afganistán y Sudán. . . . Los ataques fueron realizados como parte de la reacción estadounidense ante las acciones terroristas lanzadas contra las embajadas de Estados Unidos en Kenya y Tanzania.

aprovechando los avances realizados en los ámbitos de comunicaciones y transporte, para establecer bases en múltiples países para facilitar la obtención de ganancias ilegales. Diversos grupos criminales rusos, por ejemplo, están activos en el Caribe, Israel, Europa Occidental y Estados Unidos, entre otros lugares. Las organizaciones criminales chinas están por todo el mundo, incluyendo Asia Oriental, Latinoamérica, Europa Occidental, y América del Norte. Las pandillas colombianas están presentes en toda América, incluyendo la región caribeña, donde se ha informado sobre la existencia de una alianza entre los colombianos y sus homólogos rusos.⁴

Por lo general, los sindicatos del crimen organizado

operan por un sólo motivo: la adquisición de fondos u otra forma de ganancia material. Para obtener sus ganancias ilícitas, participan en una diversidad de actividades criminales, incluyendo el tráfico de narcóticos y armamentos, el contrabando de seres humanos, la prostitución, el fraude de tarjetas de crédito, la extorsión, casas de juego, asesinato por contrato, etcétera. En algunos casos, una pandilla en particular se especializa en un tipo específico de actividad delictiva. Las pandillas nigerianas se especializan en el tráfico de heroína, en tanto que los carteles colombianos se concentran en la cocaína. Ciertas pandillas taiwanesas han perfeccionado el arte del contrabando de personas. Con todo, entre

los diversos crímenes transnacionales el narcotráfico es probablemente el más significativo y el más pernicioso, debido no sólo a las inmensas ganancias que ofrece sino también a la violencia colateral y la destrucción de la salud humana que casi inevitablemente implica. Globalmente, se estima que el narcotráfico ocupa el tercer lugar entre las economías más grandes del mundo.⁵ En casi todas partes del planeta, el narcotráfico sigue en aumento, no obstante las numerosas campañas lanzadas en varios niveles con el objetivo de erradicarlo.

Al igual como muchas formas de crimen internacional, el narcotráfico es un beneficiario no previsto de la liberalización de las políticas del comercio global y el relajamiento de los controles fronterizos. En América del Norte, a manera de ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*North American Free Trade Agreement; NAFTA*) ha estimulado la transformación de la frontera de Estados Unidos con México en uno de los corredores más activos del mundo para el narcotráfico. Aproximadamente el 60 por ciento de la cocaína consumida en Estados Unidos —y el 30 por ciento de la heroína— pasa de contrabando a través de dicha frontera.⁶ Es posible identificar tendencias parecidas en otras partes del mundo. El aumentado comercio y tránsito de personas entre China y Myanmar (Birmania) han resultado en una inundación de narcóticos en la parte sudoeste de China. Durante un lapso de dos meses en el año 1997, la policía en la provincia de Yunnan descubrió un total de 1.371 casos del narcotráfico y se incautó de más de 994 kilogramos de opio y heroína.⁷

El crimen transnacional presenta una amenaza real y perdurable a la supervivencia del estado-nación. Es capaz de socavar las instituciones políticas en países con nacientes gobiernos democráticos y fomentar la desconfianza en los gobiernos legítimos. El crimen organizado en Rusia, por ejemplo, ha infiltrado a la sociedad de esa nación en forma tan completa que ya mucha gente no confía en el Gobierno para ofrecer la mínima protección necesaria a los ciudadanos, situación que ha provocado el surgimiento de toda una industria de seguridad en el sector privado.⁸ La actividad criminal también puede causar la muerte y destrucción social de amplios sectores de una población. En Estados Unidos, a modo de ejemplo, más de 15.000 ciudadanos pierden las vidas anualmente debido al narcotráfico (incluyendo los efectos colaterales y los impactos en la salud).⁹ El lavado de dinero puede amenazar el sistema bancario de una nación y minar la confianza en todo su sistema financiero. Muchos estados insulares en el Pacífico Sur han sufrido los efectos devastadores en los sectores bancarios tras haber sido acusados del lavado de dinero proveniente del crimen organizado, especialmente de los grupos criminales rusos.¹⁰

El Terrorismo Transnacional

El terrorismo internacional fue un gran desafío político en el siglo XX y lo más probable es que sea aún mayor en el siglo XXI. Ya sean motivados por ideologías políticas, por el separatismo nacionalista, o bien por el fanatismo religioso, los terroristas del siglo XXI probablemente se mostrarán más resueltos que nunca a causar la destrucción masiva y matanza de seres humanos en sus esfuerzos por promover sus propias causas. En el pasado, los terroristas conducían una especie de “terrorismo constreñido”, que se enfocaba menos en la destrucción que en la publicidad, por lo cual los medios de comunicación en masa eran efectivamente los mejores amigos del terrorista. Los grupos terroristas intentaban provocar estragos o destrucción suficientes para llamar la atención, sin causar daños tan graves que les significara perder el apoyo popular.

La nueva tendencia, por otra parte, parece ser emplear la violencia por la violencia. La perpetración de actos violentos y de destrucción masiva parece constituir en sí el objetivo, al mismo tiempo que el afán por obtener publicidad evidentemente ya no es más que una consideración secundaria. Cuando, en el año 1995, los integrantes del culto religioso japonés Aum Shin Rikyo inyectaron sarín, un gas nocivo, en el sistema del metro en Tokio, lo hicieron con la intención de dar muerte a millares de personas, aunque en realidad fallecieron sólo 12 personas y aproximadamente 5.000 fueron heridas. Asimismo, el bombardeo del Centro de Comercio Nacional en la ciudad de Nueva York en 1993, fue un acto terrorista realizado con el objetivo de matar a miles de personas, aunque las bajas fueron relativamente pocas. A medida que la violencia masiva llega a constituir cada vez con más frecuencia el objetivo del terrorismo moderno, la posibilidad del terrorismo nuclear amenaza con elevar la magnitud de la destrucción física y humana a niveles completamente nuevos.

Al igual como los grupos de criminales internacionales, los terroristas se han beneficiado enormemente de la globalización y las ventajas que conlleva, incluyendo las comunicaciones masivas, la tecnología, y los avances en el ámbito de servicios financieros (los cuales dan el apoyo clandestino vital para las operaciones terroristas). El vasto mercado global de armamentos —incluyendo el siempre presente mercado negro— les proporciona armas claves a los grupos terroristas. La existencia de fronteras porosas y la migración internacional también facilitan el terrorismo moderno. La capacidad de un terrorista para entrar o salir de un país depende de su capacidad para evitar el sistema de control de inmigración; de ahí nace el interés de los terroristas en el creciente tráfico de pasaportes y visas falsos. Un estudio recientemente realizado por el Departamento de Justicia de EE.UU. descubrió que el Programa Experimental de



Foto: Departamento de Defensa

Otra redada produce cientos de libras de narcóticos decomisados.

Entre los diversos crímenes transnacionales el narcotráfico es probablemente el más significativo y el más pernicioso, debido no sólo a las inmensas ganancias que ofrece sino también a la violencia colateral y la destrucción de la salud humana que casi inevitablemente implica. Globalmente, se estima que el narcotráfico ocupa el tercer lugar entre las economías más grandes del mundo. En casi todas partes del planeta, el narcotráfico sigue en aumento, no obstante las numerosas campañas lanzadas en varios niveles con el objetivo de erradicarlo.

Exención de Visas, el cual permite la entrada en Estados Unidos de personas provenientes de 26 países distintos sin necesidad de conseguir una visa previo a su llegada, les ha servido como conducto de entrada a los criminales y terroristas.¹¹ La migración global también establece una red de apoyo financiero para los grupos terroristas. Los integrantes del LTTE (los Tigres del Tami) en Sri Lanka dependen de las contribuciones económicas de Canadá, Sudáfrica, y el Reino Unido.¹²

La amenaza que representa el terrorismo transnacional para el estado-nación es relativamente directa. Los terroristas quizás se fijan en objetivos claves de la infraestructura de una nación determinada y sus ataques pueden provocar el colapso del orden civil (incluso en aquellas zonas distantes del objetivo del ataque). Si los terroristas atacan un objetivo financiero, tal acción podría provocar pánico en el sector financiero capaz de cruzar fronteras internacionales y trastornar los mercados mundiales. El llamado “ciberterrorismo” puede destruir la red de electricidad

de toda una nación, o bien puede destruir las tecnologías altamente sensibles de las computadoras e incluso de redes computacionales, a través de la diseminación de algún virus computacional. Si continúa esta tendencia hacia el “terrorismo catastrófico”, podrá aumentarse notoriamente la matanza de seres humanos. El espectro del empleo de las armas químicas y biológicas en ataques terroristas, aumenta de sobremanera la posibilidad de que la sociedad sufra la destrucción social y humana.

Flujos Migratorios Transnacionales

La migración internacional, la cual constituye un tema político sumamente importante a fines del siglo XX, tiene altas posibilidades de emerger como uno de los desafíos políticos y sociales más complicados del siglo XXI. Millones de personas, estimuladas por el desempleo, la pobreza, la persecución política y otras motivaciones, están cruzando las fronteras internacionales en búsqueda de oportunidades o asilo. Ante los pronósticos de

La perpetración de actos violentos y de destrucción masiva parece constituir en sí el objetivo, al mismo tiempo que el afán por obtener publicidad evidentemente ya no es más que una consideración secundaria. Cuando, en el año 1995, los integrantes del culto religioso japonés Aum Shin Rikyo inyectaron sarín, un gas nocivo, en el sistema del metro en Tokio, lo hicieron con la intención de dar muerte a millares de personas, aunque en realidad fallecieron sólo 12 personas y aproximadamente 5.000 fueron heridas. Asimismo, el bombardeo del Centro de Comercio Nacional en la ciudad de Nueva York en 1993, fue un acto terrorista realizado con el objetivo de matar a miles de personas, aunque las bajas fueron relativamente pocas. A medida que la violencia masiva llega a constituir cada vez con más frecuencia el objetivo del terrorismo moderno, la posibilidad del terrorismo nuclear amenaza con elevar la magnitud de la destrucción física y humana a niveles completamente nuevos.

que gran parte del futuro crecimiento demográfico ocurrirá en países en el mundo en vías del desarrollo —junto con una crisis de desempleo prevista para muchos de estos países— algunos predicen que la migración internacional será un fenómeno de mayor magnitud en el siglo XXI. En la actualidad, existen aproximadamente 130 millones de migrantes internacionales, de los cuales unos 25 millones se clasifican bajo el título legalmente definido de refugiado. La cantidad de migrantes internacionales viene incrementando en aproximadamente tres a cuatro millones de personas por año.¹³

La cuestión básica de la migración internacional reside en la realidad fundamental de que las vías para la migración legal o regular son inadecuadas. Son cada vez más numerosas las personas que quisieran salir de sus patrias y viajar a regiones más prósperas. Sin embargo, cada vez son menos los países desarrollados —tales como Estados Unidos, Francia y Australia— que están dispuestos a aceptarlas legalmente. Resulta que la única opción que les queda a los migrantes es inmigrar ilegalmente, ya sea por sus propios esfuerzos o bien contando con la asistencia de un contrabandista. Esta elevada población de inmigrantes ilegales provoca senti-

mientos anti-inmigrantes en muchos países, los cuales muchas veces promulgan leyes aún más estrictas contra la migración legal e ilegal, reduciendo más las oportunidades para quienes quisieran inmigrar legalmente.

La creciente demanda en el ámbito de la migración internacional, junto con las limitadas oportunidades para la inmigración legal, han creado una empresa internacional del tráfico de seres humanos, la cual actualmente produce ingresos anuales de más de US\$8 mil millones.¹⁴ Varios casos ampliamente publicitados, incluyendo la llegada a Nueva York en 1993 del buque *Golden Venture* y su carga de casi 300 inmigrantes chinos, han servido como aviso a los gobiernos de que el problema del contrabando humano presenta un desafío de largo plazo. Es más, cuando en el mes de junio del año 2000, los funcionarios de la aduana británica hicieron el descubrimiento macabro de 58 cadáveres chinos atrapados en un camión de carga en Dover, Inglaterra, se puso de relieve el peligro y el descuido de la vida humana implícito en el tráfico ilícito de seres humanos.¹⁵ Al igual que en muchas empresas criminales transnacionales, el contrabando de seres humanos depende estrechamente de actividades colaterales, incluyendo la falsificación de pasaportes y visas, la corrupción de funcionarios gubernamentales (especialmente en los países de tránsito) y el lavado de dinero.

A medida que aumenta la escala de migración internacional —especialmente la ilegal y masiva— los estados-naciones la consideran cada vez con más urgencia como un problema para la seguridad. Algunos estados temen que la inmigración pueda cambiar el equilibrio étnico y causar la inestabilidad política, en tanto que otros se preocupan por que los estados vecinos usen la amenaza de la emigración masiva de sus ciudadanos como herramienta para obtener concesiones económicas o políticas. En algunos países, los dirigentes temen que la inestabilidad política o caos en un estado vecino pueda resultar en la emigración masiva de sus habitantes. El colapso de la economía albanesa en 1997, atribuido a una serie de acciones del grupo Ponzi, resultó en la emigración masiva de albaneses a Italia; asimismo, una crisis económica en Indonesia durante el año 1998 provocó la emigración masiva de millares de ciudadanos indonesios a Malasia. En ambos casos, los gobiernos receptores respondieron desplegando fuerzas militares.

Enfermedades Transnacionales

La humanidad es desde siempre víctima de enfermedades infecciosas, no obstante la percepción de que los recientes adelantos médicos han logrado aliviar tal amenaza. Sin embargo, en la era de la globalización, se produce el resurgimiento de las enfermedades contagiosas, fenómeno que fácilmente puede explicarse por la



Una vista del babor del buque *USS Cole* indicando el daño causado por un ataque llevado a cabo por terroristas en el puerto de Aden, Yemen. Los autores del ataque explotaron una bomba al lado del destructor cuando éste se preparaba para reaprovisionarse de combustible. El buque *USS Cole* cumplía un despliegue normal de seis meses. El recuadro muestra el hueco causado por la bomba.

Foto: Departamento de Defensa

El terrorismo internacional fue un gran desafío político en el siglo XX y lo más probable es que sea aún mayor en el siglo XXI. Ya sean motivados por ideologías políticas, por el separatismo nacionalista, o bien por el fanatismo religioso, los terroristas del siglo XXI probablemente se mostrarán más resueltos que nunca a causar la destrucción masiva y matanza de seres humanos en sus esfuerzos por promover sus propias causas.

prevalencia de factores tales como la superpoblación de las ciudades, la migración masiva, el uso excesivo de antibióticos, y mayor permisividad en cuanto a la conducta sexual. En 1995, más de la tercera parte de los 52 millones de muertes ocurridas en el mundo, se debió a alguna enfermedad infecciosa, y las cifras correspondientes a los años 1996 y 1997 fueron parecidas. En 1997, el mundo presenció más de 60 brotes de enfermedades, incluyendo unas ya conocidas y otras nuevas. Un experto ha observado que “las enfermedades infecciosas constituyen potencialmente la mayor amenaza a la seguridad humana en el mundo de la posguerra fría”.¹⁶

Hoy en día, los brotes de enfermedades están ocurriendo en todas partes del mundo con una frecuencia asombrosa. En el mes de septiembre de 1994, a modo de ejemplo, el mundo quedó atónito cuando se anunció el brote de la peste neumónica en Surat, India. La respuesta internacional se manifestó con celeridad, cuando los

gobiernos en todas partes del mundo intentaron cerrar sus fronteras para impedir el ingreso de viajeros desde la India. Pocos meses después el brote del virus Ebola en Zaire dio muerte a un mínimo de 59 personas y provocó la misma reacción internacional. En 1998, la fiebre dengue, una enfermedad tropical y potencialmente fatal, alcanzó proporciones epidémicas en Indonesia y Tailandia. En marzo de 1999, Zimbabwe quedó abrumado por una epidemia de la cólera producida, según algunos expertos, por la sobrepoblación de las zonas urbanas de dicho país, entre otros factores.¹⁷ La malaria, una enfermedad propagada por mosquitos, es común en África, Sudamérica y el Sudeste de Asia y está llegando a alturas cada vez más elevadas donde existe la potencialidad de infectar a más personas debido a los efectos del cambio de clima.¹⁸ La tuberculosis es otra enfermedad infecciosa que anualmente da muerte a centenares de miles de personas. En África, ocurren más de 1,6 millones de

La epidemia del SIDA “paulatinamente está debilitando la capacidad de los militares para defender sus respectivas patrias y mantener el orden civil”. El Director de la Política Nacional para el SIDA recientemente señaló que esta epidemia debería considerarse como “un problema económico, un problema fundamental del desarrollo, y un problema de seguridad y estabilidad”. El SIDA y otras enfermedades pueden devastar la economía de un país, potencialmente aumentando el problema del desempleo, reduciendo la estabilidad social y, en el peor de los casos, provocando el colapso del sistema político vigente. En la India, por ejemplo, el costo acumulativo del SIDA se proyecta en más de \$US11 mil millones; en Camboya, el impacto indirecto del VIH en la economía puede alcanzar los US\$2 mil millones en el año 2006. Sudáfrica, a su vez, teme que la epidemia pueda reducir su crecimiento económico en el uno por ciento.

casos de tuberculosis cada año, con aproximadamente 600.000 muertes. En China aproximadamente 250.000 personas mueren anualmente de tuberculosis, haciendo que ésta sea la enfermedad infecciosa más mortífera del país.¹⁹

La enfermedad infecciosa más insidiosa y destructiva quizás sea el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). En el mes de abril de 2000, el presidente Clinton anunció formalmente que dicha enfermedad constituye una amenaza a la seguridad nacional, capaz de “derribar gobiernos extranjeros, incitar guerras étnicas, y deshacer lo logrado durante décadas dedicadas a la consolidación de mercados libres en el exterior”. Según se informó en el diario *The Washington Post*:

El Consejo de Seguridad Nacional, que nunca antes se ha involucrado en combatir las enfermedades infecciosas, está a cargo de la dirección de la rápida reevaluación de los esfuerzos emprendidos por el Gobierno. El nuevo ímpetu se refleja en la duplicación del presupuesto pedido —alcanzando un total de US\$254 millones— para combatir el SIDA en ultramar y para la formación [el día 8 de febrero de 2000] de un grupo de trabajo ubicado en la Casa Blanca e integrado por representantes de diversas organizaciones, cuya misión es “desarrollar una serie de iniciativas expan-

*didadas como fuerza motriz de los esfuerzos internacionales” iniciados para combatir dicha enfermedad.*²⁰

En el mes de diciembre de 1998, más de 33,4 millones de personas en todas partes del mundo ya estaban infectadas con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) o bien padecían del SIDA mismo. Se calcula que en el año 2005, más de 100 millones de personas alrededor del mundo se habrán infectado del VIH.²¹ La región que claramente ha sido la más afectada por esta epidemia es África, donde se informa un aumento diario de 10.000 nuevas infecciones. En la parte sur de dicho continente, aproximadamente 34 millones de personas se han infectado desde el comienzo de la epidemia.²² En varios países, tales como Zimbabwe y Côte d'Ivoire, la epidemia del SIDA ya ha reducido la expectativa de vida en más de diez años.²³

Cabe acotar que la epidemia no se limita a África. Muchos expertos prevén que Asia será el próximo epicentro de la epidemia. Aunque el África central tiene la mayor cantidad de portadores, la India actualmente se considera como el país con la mayor cantidad de personas infectadas del VIH. Bangladesh se ha descrito como una “bomba de tiempo del SIDA”.²⁴ Al este de dicho país, en Camboya, se calcula que aproximadamente 18.000 personas se han contagiado del VIH desde el comienzo de la epidemia.²⁵ En Rusia, un ex ministro de sanidad ha predicho que aproximadamente un millón de rusos se habrán contagiado del VIH en el año 2000.²⁶ Se calcula en 110.000 la cantidad de personas infectadas del VIH en Ucrania.²⁷

A medida que sigue intensificándose la amenaza presentada por las enfermedades infecciosas en todas partes del mundo, muchos gobiernos estiman que la misma constituye un problema de seguridad, pues ya es más que una simple cuestión de salud pública. Un informe de Inteligencia de Estados Unidos advirtió recientemente que el público estadounidense está bajo una amenaza creciente de sucumbir a las enfermedades infecciosas, porque Estados Unidos es un “centro principal de turismo, inmigración y comercio mundial”, entre otras razones.²⁸ Así como anteriormente se observó, la epidemia del SIDA, que una vez fue considerada un problema importante en el ámbito de la salud pública, actualmente es considerada por los altos funcionarios de este país como un problema de seguridad. Según consta en un informe difundido por el Departamento de Estado, la epidemia del SIDA “paulatinamente está debilitando la capacidad de los militares para defender sus respectivas patrias y mantener el orden civil”.²⁹ El Director de la Política Nacional para el SIDA recientemente señaló que esta epidemia debería considerarse como “un problema económico, un problema fundamental del desarrollo, y un problema de seguridad y estabilidad”.³⁰ El SIDA y otras enfermedades pueden devastar la economía de un país,



Foto: Ejército de Brasil, Verde-Oliva

El 23° Batallón Logístico de Selva del Ejército de Brasil participa en el adiestramiento de personal médico que está destinado a trabajar en comunidades indígenas.

En el año 1995, Italia desplegó a casi 1.000 soldados cuando enfrentó la afluencia masiva de inmigrantes ilegales desde Albania. En 1998, Brasil asignó a 2.000 soldados para combatir una epidemia de fiebre dengue que había afectado a más de 6.000 residentes. Las fuerzas militares también se desplegaron en Indonesia en 1997 para contrarrestar los fuegos forestales que produjeron la masiva neblina que cubrió casi todo el sudeste asiático. Tal como lo ilustran los ejemplos anteriormente citados, resulta cada vez más común que las fuerzas militares se desplieguen para contrarrestar problemas de seguridad transnacional.

potencialmente aumentando el problema del desempleo, reduciendo la estabilidad social y, en el peor de los casos, provocando el colapso del sistema político vigente. En la India, por ejemplo, el costo acumulativo del SIDA se proyecta en más de \$US11 mil millones;³¹ en Camboya, el impacto indirecto del VIH en la economía puede alcanzar los US\$2 mil millones en el año 2006.³² Sudáfrica, a su vez, teme que la epidemia pueda reducir su crecimiento económico en el uno por ciento.³³

Fenómenos Ambientales Transnacionales

La degradación del medio ambiente sigue siendo un desafío transnacional principal en todas partes del mundo. A pesar de la agudizada consciencia global sobre temas ambientales, continúa degradándose el medio

ambiente, especialmente en los países en vías de desarrollo, donde se están produciendo niveles sin precedentes de contaminación del aire, de la tierra y del agua. Otros problemas ambientales, incluyendo la degradación y desertización del terreno, también se están agravando. Hoy en día más de 900 millones de personas alrededor del mundo sufren los efectos de la desertización y la sequía, y tal cifra puede doblarse para el año 2025.³⁴ Millones de personas en todas partes del mundo no tienen acceso al agua potable debido a la contaminación, comúnmente producto de la alcantarilla interna, chorros industriales y los desechos de actividades tales como la agricultura y la minería.³⁵

Los problemas ambientales son característicamente transnacionales, evidencia de lo cual se encuentra claramente en la contaminación a través de fronteras interna-

cionales, la que constituye un problema tan grave en algunas regiones que ya ha provocado tensiones entre estados vecinos. A mediados del año 1997, por ejemplo, se produjo una crisis de la contaminación a través de fronteras internacionales en el sudeste asiático. Los fuegos forestales en Indonesia —causados, en gran medida, por la excesiva explotación forestal— crearon un persistente manto de neblina que cubría gran parte de la región. Inicialmente los funcionarios gubernamentales en Malasia pretendieron menospreciar la gravedad de la situación, aunque finalmente se vieron obligados a abandonar su política de “buen vecino de la ASEAN” (la Asociación de Naciones de Asia del Sudeste) y echar la culpa directamente a Indonesia.³⁶

El cambio de clima es probablemente el desafío ambiental que más impacto tiene a nivel estratégico actualmente ante la comunidad global. Existe una gran cantidad de evidencias que señalan que la actividad humana —especialmente la emisión del carbono— es un causante principal de dicho fenómeno. Cuando el carbono se emite durante el proceso de combustión, forma el dióxido de carbono, que suele atrapar el calor en la atmósfera, resultando en elevadas temperaturas en la superficie. La emisión del carbono continúa en los países ricos y desarrollados, aunque se produce a un ritmo más lento que en años anteriores. La tendencia opuesta se ve en los países en vías del desarrollo, donde se ha aumentado notoriamente la emisión del carbono. En Brasil, India e Indonesia se han aumentado las emisiones del carbono en el 20, 28 y 40 por ciento, respectivamente, en el período de 1990 a 1995.³⁷

La degradación ambiental presenta varios desafíos a la seguridad del estado-nación. Primero, se debe considerar los efectos en la salud humana, puesto que la degradación ambiental suele aumentar la incidencia de cáncer y de enfermedades cardíacas y de otros tipos. La polución a través de fronteras nacionales también puede considerarse como una amenaza a la seguridad en aquellos países receptores que tienen que aceptar los contaminantes de un país vecino. El cambio de clima puede ser la amenaza ambiental más grave a largo plazo. Muchas naciones en la parte sur del océano Pacífico consideran que el cambio de clima y el calentamiento global de la tierra constituyen las amenazas principales a su seguridad. El aumento del nivel de mar, producto del cambio de clima, probablemente diezmará a algunas naciones, dando como resultado que grandes cantidades de refugiados huirán a los países vecinos. Los crecidos de los mares también provocarán problemas en las regiones litorales, debido especialmente a que más de mil millones de personas habitan tales regiones en diferentes partes del mundo.³⁸ El cambio de clima también propiciará fenómenos meteorológicos como El Niño, a la vez que estimulará otras alteraciones a los patrones

climáticos, capaces de producir tormentas más violentas. Éstas serán especialmente devastadoras en los países en vías de desarrollo y potencialmente podrán acarrear consecuencias económicas perdurables. El huracán *Mitch*, por ejemplo, por poco destruye las economías de Honduras y Nicaragua, infligiendo daños en la infraestructura y la cosecha que alcanzaron aproximadamente US\$5,4 mil millones;³⁹ asimismo, las inundaciones sufridas en Mozambique en el mes de marzo de 2000 casi han echado por tierra cualquier esperanza de que dicho país logre adelantos económicos en un futuro próximo. La inestabilidad económica resultante del cambio de clima, puede también socavar la estabilidad política en los países afectados.

Los Despliegues Militares Contra Problemas de Seguridad Transnacionales: ¿Una Respuesta Adecuada?

A medida que crece la escala de amenazas a la seguridad, muchos gobiernos están dispuestos, cada vez con más frecuencia, a desplegar fuerzas militares, ya sea en función preventiva o bien tras sufrir un desastre o un evento de similares características. En muchos casos, los países sólo recurrirán a la fuerza militar cuando se den cuenta que la amenaza que encaran puede sobrepasar a las demás agencias normalmente responsables de enfrentarla, tales como la policía y las organizaciones de salud pública. Por ejemplo, Estados Unidos ha desplegado tropas militares en misiones anti-narcóticos a lo largo de la frontera con México, en lugar de depender exclusivamente de oficiales de la policía civil. Tailandia recurre extensamente a las tropas militares para contrarrestar la inmigración ilegal y el contrabando de narcóticos en sus regiones nororientales, especialmente a lo largo de su frontera con Myanmar. En el año 1995, Italia desplegó a casi 1.000 soldados cuando enfrentó la afluencia masiva de inmigrantes ilegales desde Albania. En 1998, Brasil asignó a 2.000 soldados para combatir una epidemia de fiebre dengue que había afectado a más de 6.000 residentes. Las fuerzas militares también se desplegaron en Indonesia en 1997 para contrarrestar los fuegos forestales que produjeron la masiva neblina que cubrió casi todo el sudeste asiático. Tal como lo ilustran los ejemplos anteriormente citados, resulta cada vez más común que las fuerzas militares se desplieguen para contrarrestar problemas de seguridad transnacional.

No obstante, cuando los gobiernos despliegan a sus fuerzas militares para combatir una amenaza transnacional, incitan un debate sobre la conveniencia de dicho curso de acción. Esencialmente, este debate se desarrolla entre aquéllos que respaldan el empleo de elementos militares en tales misiones y los que se oponen a lo mismo. Algunos de los argumentos principales

de cada perspectiva se sintetizan a continuación.

El caso a favor del despliegue militar. Los defensores del despliegue militar sostienen que las amenazas transnacionales son los principales desafíos para el estado-nación en el siglo XXI y que, ante tal realidad, resulta lógico y natural exigir que las fuerzas militares los enfrenten. Algunos insisten en que en la presente época de posguerra fría, el concepto “seguridad” debería ampliarse para que incluya aquellos asuntos que tendrán un impacto directo en la estabilidad de un estado y en el bienestar de la población. En ciertos países, las amenazas transnacionales a la seguridad representan una mayor amenaza a la estabilidad política que la presentada incluso por amenazas militares tradicionales, provenientes de estados enemigos. Paquistán, a manera de ejemplo, quizás pueda sufrir consecuencias menos devastadoras de cualquier amenaza nuclear o militar presentada por la India, que las que le puede significar el ingreso, desde el país vecino Afganistán, de narcóticos y armas de pequeño calibre debido a la violencia interna provocada por tal contrabando. Puesto que las tropas militares constituyen el instrumento esencial a disposición del estado para mantener su propia seguridad, resulta lógico que las fuerzas militares se comprometan para combatir tales amenazas. Es más, la probable escala de los problemas transnacionales en el futuro —la migración masiva, la existencia de pandemias, los problemas acarreados por catástrofes ambientales— exige que se formule una respuesta masiva a nivel estado. Ante amenazas tan graves, sólo las fuerzas armadas suelen tener la capacidad para reaccionar con la rapidez suficiente y con los medios adecuados.

Otro argumento a favor del comprometimiento de las fuerzas militares guarda relación con la naturaleza de las mismas amenazas transnacionales. En general, éstas son impulsadas por actores no estatales, aunque se producen situaciones en las cuales algún gobierno está controlando clandestinamente los eventos transnacionales. Se han descubierto evidencias de que Corea del Norte se involucra en actividades del narcotráfico y lavado de dinero. Así también, algunos funcionarios tailandeses han reclamado que ciertos actos criminales de piratería marítima son aplicados por funcionarios gubernamentales vietnamitas. Igualmente, diversos casos de migración masiva no han sido eventos tan casuales como los describen los medios de comunicación. Se han producido circunstancias —el caso de la “flotilla de la libertad” desde el puerto cubano de Mariel— en las cuales una nación estará dispuesta a fomentar la migración masiva con el objetivo explícito de desestabilizar u hostigar a un país vecino. Algunos de quienes se desempeñan en el ámbito de la salud pública temen la posibilidad de un brote masivo de alguna enfermedad infecciosa, producto de un ataque terrorista con armas biológicas, posible-

Los problemas transnacionales capaces de amenazar la seguridad claramente están intensificándose. Varios problemas que otrora se consideraban como cuestiones policiales, de sanidad o del sector obrero, están surgiendo como amenazas tanto al estado-nación como a la estabilidad internacional. Irónicamente, es su naturaleza difusa y surgimiento gradual, los que hacen que estos problemas sean especialmente peligrosos. Las enfermedades infecciosas se propagan lenta e inexorablemente, más allá del escrutinio de las cámaras de los medios de comunicación internacionales.

mente orquestado (ya sea en forma directa o indirecta) por un gobierno hostil. En un sentido más amplio, en 1999 se diseminó un libro estratégico en China en el que se instó a los chinos a librar “una guerra irrestricta” contra Estados Unidos, empleando diversas amenazas transnacionales incluyendo la guerra biológica y de la información, el narcotráfico, ataques ambientales, y otras técnicas de la guerra asimétrica.⁴⁰ Estos ejemplos sugieren que sería poco prudente que un gobierno sencillamente menospreciara las amenazas transnacionales por ser de incumbencia exclusiva de la policía o bien del personal empleado en el ámbito de la salud pública. Consecuentemente una respuesta prudente incluirá los preparativos adecuados para desplegar elementos militares a fin de contrarrestar estos tipos de amenazas.

El caso en contra del despliegue militar. Por otra parte se encuentran aquéllos que sostienen que las fuerzas militares no deberían involucrarse en estos tipos de operaciones, por más graves que sean las amenazas. Muchas naciones mantienen una tradición de distanciar a las fuerzas militares de toda tarea que no sea de combate, salvo en las emergencias más apremiantes. Esta actitud es a veces aparente, sobre todo cuando las fuerzas militares llevan a cabo existosamente misiones humanitarias, que les redundan en mayor apoyo popular. El Ejército de la India, a modo de ejemplo, teme que las operaciones humanitarias puedan exacerbar la “fatiga resultante de desastres” y que estén desviando a los militares de su función fundamental de defender al país contra cualquier ataque desde el exterior.⁴¹ Se ha informado que los oficiales militares indios han exhortado al Gobierno a equipar a las organizaciones civiles apropiadas

con los medios adecuados para lidiar con tales emergencias y, de esa forma, permitir a los militares concentrarse en asuntos netamente de defensa. En las Fuerzas Armadas estadounidenses se han expresado opiniones afines. Al referirse a la creciente participación de las fuerzas militares estadounidenses en las operaciones humanitarias, un escritor observó lo siguiente: “El propósito de la fuerza militar estadounidense es luchar y ganar las guerras en las que se compromete la nación. Los oficiales militares entrenados con tal mentalidad, inevitablemente opinarán que las operaciones humanitarias constituyen una actividad secundaria”.⁴²

Por lo general el argumento contra el despliegue de fuerzas militares se fundamenta en inquietudes prácticas. La primera, es que tales operaciones disminuirán el estado de alistamiento operacional; es decir, las unidades militares acostumbradas a hacer funcionar un campamento de refugiados tal vez habrán perdido en alguna medida las aptitudes requeridas para librar la guerra. Un corolario de lo anterior se relaciona con el gasto del presupuesto militar. Desplegar a las tropas militares contra actividades de crimen organizado o contra amenazas ambientales resulta extremadamente caro y puede reducir los fondos disponibles para fines de entrenamiento y obtención de equipo militar. Otras objeciones consideran los temores respecto a la posible corrupción de las tropas desplegadas en misiones contra el narcotráfico, donde millones de dólares están en juego. Es más, existen preocupaciones legítimas sobre los posibles desaciertos y reacciones exageradas que pueden ocurrir, especialmente cuando las tropas militares se despliegan en funciones de incumbencia de la policía. Un ejemplo de tal desacuerdo ocurrió en el mes de mayo de 1997, cuando un joven cabo de la Infantería de Marina, mientras patrullaba a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México en una misión contra el narcotráfico, equivocadamente disparó a un ciudadano de Estados Unidos que no hacía otra cosa que cuidar un rebaño de cabras. Aunque subsecuentemente un tribunal federal resolvió que éste constituía un acto de “defensa razonable”, los oficiales en el Pentágono inmediatamente pusieron término a todas las misiones anti-narcóticos.⁴³ Resulta fácil imaginar el desarrollo de un escenario parecido, entre las tropas desplegadas para impedir el ingreso de inmigrantes ilegales. Por éstas y otras razones, muchos planificadores militares tradicionales opinan que las fuerzas armadas de una nación no constituyen la herramienta más adecuada para emplearse en estos tipos de misiones.

¿Una Posible Vía Alternativa?

Una forma para que los gobiernos puedan manejar el problema, es considerar planes alternos que les permitan calmar las inquietudes tanto de los defensores como

de los opositores a la intervención militar en problemas transnacionales. Por ejemplo, una posible solución sería que los gobiernos designen una división en particular de sus fuerzas militares para lidiar específicamente con problemas transnacionales capaces de amenazar la seguridad nacional, de modo de permitir a las fuerzas restantes concentrarse exclusivamente en misiones bélicas. Alternativamente, los gobiernos tal vez podrían considerar la creación de unidades especiales dentro de diversas organizaciones civiles —tales como sus ministerios del interior o bien de inmigración— para lidiar con los problemas transnacionales. Los integrantes de estas “agencias dentro de agencias” quizás tengan que recibir el entrenamiento militar adecuado para obtener ciertas destrezas específicas pertinentes.

Algunos países ya están considerando tales opciones en las maneras más apropiadas, dadas sus propias necesidades internas, cultura y situación económica. Australia, por ejemplo, ha considerado la creación de un servicio de guardacostas que habría de dedicarse exclusivamente a problemas transnacionales y otros asuntos marítimos. Sin embargo, es posible que las limitaciones financieras circunscriban tales propuestas. Los problemas transnacionales muchas veces son episódicos y esporádicos, y resulta difícil realizar la planificación adecuada para superarlos. Los países enfrentados a limitaciones presupuestarias, bien pueden decidir que no les sirve crear agencias adicionales y asignar los fondos necesarios para costear el entrenamiento militar requerido para contrarrestar tales amenazas.

Conclusión

Los problemas transnacionales capaces de amenazar la seguridad claramente están intensificándose. Varios problemas que otrora se consideraban como cuestiones policiales, de sanidad o del sector obrero, están surgiendo como amenazas tanto al estado-nación como a la estabilidad internacional. Irónicamente, es su naturaleza difusa y surgimiento gradual, los que hacen que estos problemas sean especialmente peligrosos. Las enfermedades infecciosas se propagan lenta e inexorablemente, más allá del escrutinio de las cámaras de los medios de comunicación internacionales. El cibercrimen, el narcotráfico, el contrabando de inmigrantes ilegales y el cambio de clima son fenómenos que existen y crecen día tras día, pero que raras veces reciben la atención de la población general. Sólo cuando ocurre repentinamente un incidente importante —tal como la interceptación de un buque lleno de inmigrantes ilegales— los gobiernos reaccionan en forma decidida. Incluso cuando suceden tales eventos, los líderes gubernamentales, por temor a aparecer débiles, pueden sucumbir a la tentación de recurrir a la fuerza militar para resolver el problema.

Para los líderes militares, el dilema está muy claro. Por

una parte están conscientes del imperativo de mantener el estado de alistamiento dentro de las fuerzas armadas, especialmente considerando que las amenazas transnacionales probablemente no van a desaparecer en un futuro cercano. Por otra, los líderes militares deben reconocer que las amenazas transnacionales exigirán cada vez más la atención y los medios de las instituciones armadas. Los líderes gubernamentales pueden in-

tentar crear agencias especializadas con el fin de aligerar la carga soportada por los militares, pero eso es posible sólo cuando el estado-nación perciba que los problemas transnacionales constituyen amenazas inminentes a su seguridad. Hasta el momento en que ocurra ese reconocimiento, los líderes militares deberán prepararse para hacer frente a los crecientes desafíos transnacionales capaces de amenazar la seguridad nacional. **MR**

NOTAS

1. Conferencia de Prensa con el Secretario de Defensa Cohen y el Gral. Hugh Shelton, Presidente, Jefes de Estado Mayor Conjunto, *Federal News Service* (20 de agosto de 1998).
2. Richard H. Ullman, "Redefining Security", en Sean M. Lynn-Jones y Steven E. Miller, *Global Dangers: Changing Dimensions of International Security* (Cambridge: MIT Press, 1995), pág. 19.
3. Roy Godson y Phil Williams, "Strengthening Cooperation Against Transnational Crime", *Survival* (otoño de 1998).
4. Douglas Farah, "Russian Mob, Drug Cartels Joining Forces; Money-Laundering, Arms Sales Spreading Across Caribbean", *The Washington Post* (29 de septiembre de 1997), pág. A1.
5. Diane Coyle, "Drugs Trade 'the third largest economy'", *The Independent* (Londres, 22 de febrero de 1999), pág. 7.
6. Testimonio de Donnie Marshall, Administrador Asistente de la Agencia de Lucha contra las Drogas, ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, según consta en *Federal Document Clearing House Congressional Testimony* (3 de marzo de 1999). Ver también el Testimonio Preparado de Benjamin F. Nelson, Director, Relaciones Internacionales y Asuntos Comerciales, División de Seguridad Nacional y Asuntos Internacionales ante el Comité de Reformas Gubernamentales de la Cámara de Representantes/Subcomité de Justicia Criminal, Política de Drogas y el Recurso Humano, según el informe diseminado en *Federal News Service*, 4 de marzo de 1999.
7. "China: Yunnan Cracks 1,371 Drug Trafficking Cases", *China Business Information Network* (9 de junio de 1997).
8. Mark Galeotti, "Boom Time for the Russian 'Protectors'", *Jane's Intelligence Review* (1 de agosto de 1997), pág. 339.
9. Testimonio preparado de Barry McCaffrey, Director, Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas, ante el Comité de los Servicios Armados del Senado, citado en *Federal News Service* (27 de abril de 1999).
10. "Russian Mafia Using Pacific Region as Money Laundering Base: OECD", *Agence France Presse* (11 de febrero de 1999).
11. "Visa Program is Seen to Aid Illegal Entry", *The New York Times* (28 de junio de 1999), pág. A14.
12. Ver Rohan Gunaratna, "LTTE Chase the Propaganda War in the ANC's South Africa", *Jane's Intelligence Review* (1 de abril de 1999); ver también Rohan Gunaratna, "LTTE Fundraisers Still on the Offensive", *Jane's Intelligence Review* (1 de diciembre de 1997), pág. 567; "Sri Lanka 'Concerned' Over Fund-Raiser in Canada for Tamil Rebels", *Deutsche Presse-Agentur* (11 de mayo de 2000).
13. Philip Martin y Jonas Widren, "International Migration: A Global Challenge", *Population Bulletin* (abril de 1996), pág. 2.
14. Ver el comentario de la Comisaría del Servicio de Inmigración y Naturalización de EE.UU. Sra. Doris Meissner, "Putting Immigration Lawbreakers on Notice", *The Des Moines Register* (26 de abril de 1999), pág. 7.
15. Sonia Purnell y Marke Rowe, "Two Charged Over Dover Lorry Tragedy", *The Independent* (Londres, 25 de junio de 2000), pág. 8.
16. Dennis Pirages, "Microsecurity: Disease Organisms and Human Well-Being", *The Washington Quarterly*, Nro. 18 (otoño de 1995), pág. 5.
17. "Zimbabwean Cholera Epidemic Swells", *Deutsche Presse-Agentur* (23 de marzo de 1999).
18. Pim Martens, "How Will Climate Change Affect Human Health?", *American Scientist* (1 de noviembre de 1999), pág. 534.
19. "Chinese Ministry of Health Says 250,000 Die Annually from Tuberculosis",

- BBC Summary of World Broadcasts* (19 de marzo de 1999).
20. Barton Gellman, "AIDS Is Declared Threat to Security", *The Washington Post* (30 de abril de 2000), pág. A1; Internet, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A40503-2000Apr29.html>, información obtenida el día 3 de julio de 2000.
 21. Declaración preparada de Sandra Thurman, Directora de la Oficina de la Política Nacional del SIDA, *Federal News Service* (8 de marzo de 2000).
 22. "AIDS in Africa", *UN Fact Sheet* (Johannesburgo, el 30 de noviembre de 1998); Internet, www.unaids.org/highband/fact/saepap98/html.
 23. "The Economics of AIDS Policy", *World Bank Policy and Research Bulletin*, Nro. 9 (enero-marzo 1998).
 24. "Epidemiology: Bangladesh Faces AIDS Explosion", *AIDS Weekly Plus* (18 de enero de 1999).
 25. "Cambodia Gripped by Worsening HIV Epidemic", *Japan Economic Newswire* (10 de febrero de 1999).
 26. "Pointers", *Foreign Report* (Jane's Information Group, 28 de enero de 1999).
 27. David Brown, "UN Warns of AIDS Virus 'Explosion' in East Europe", *International Herald Tribune* (23 de abril de 1998).
 28. "Disease Threat Growing in U.S., NIE Report Says", *The Desert News* (Salt Lake City, Utah, 2 de febrero de 2000).
 29. *U.S. International Response to HIV/AIDS* (Washington: Department of State, enero de 1999); Internet, http://www.state.gov/www/global/oes/health/1999_hiv_aids_rpt/contents.html, información obtenida el día 3 de julio de 2000.
 30. Declaración preparada de Sandra Thurman, Directora de la Oficina de la Política Nacional del SIDA, *Federal News Service* (8 de marzo de 2000).
 31. "India Has the Largest Number of People Infected with HIV", *The Lancet* (2 de enero de 1999).
 32. "Cambodia Gripped by Worsening HIV Epidemic", *Japan Economic Newswire* (10 de febrero de 1999).
 33. *U.S. International Response to HIV/AIDS*.
 34. Ver el Cuadro 4.1, "Global Environmental Issues", en el Capítulo 4 de *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000* (Nueva York: Oxford University Press for the World Bank, 1999), pág. 88.
 35. "Asia and the Pacific: Major Environmental Concerns" (Capítulo 2), *Global Environmental Outlook-1: United Nations Environment Programme, Global State of the Environment Report 1997*; Internet, http://www.unep.org/unep/ea/geol/ch/ch2_5.htm, información obtenida el día 3 de julio de 2000.
 36. Ian Stewart, "Drivers Must Share Blame for Hazy Days", *South China Morning Post* (5 de septiembre de 1997), pág. 15.
 37. Lester Brown, et al., *Vital Signs 1997—The Environmental Trends that Are Shaping Our Future* (Nueva York: W.W. Norton & Company, 1997).
 38. *World Disasters Report 1999* (Ginebra: Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja), págs. 10-14.
 39. James C. McKinley, hijo, "The Hurricane Is History, but for Battered Honduras the Agony Lingers" *The New York Times* (25 de diciembre de 1998), pág. A6.
 40. John Pomfret, "China Ponders New Rules of 'Unrestricted War'", *The Washington Post* (8 de agosto de 1999), pág. A1.
 41. Mahesh Uniyal, "Environment—India: Earthquake or Flood, Call in the Army", *Inter Press Service*, 12 de abril de 1999.
 42. John E. Lange, "Civilian-Military Cooperation and Humanitarian Assistance: Lessons from Rwanda", *Parameters*, Nro. 28 (verano de 1998), pág. 106.
 43. Sam Howe Verhovek, "No Charges Against Marine in Border Killing", *The New York Times* (15 de agosto de 1997), pág. A14.

El Sr. Paul J. Smith es un estudioso en el Centro de Estudios Estratégicos, Asia-Pacífico, en Honolulu, Hawaii. Sus investigaciones se concentran en temas de seguridad transnacional, con referencia específicamente a asuntos relacionados con la migración internacional y refugiados. Es editor de la publicación, Human Smuggling: Chinese Migrant Trafficking and the Challenge to America's Immigration Tradition (Centro de Estudios Estratégicos Internacionales, 1997). También contribuyó con un capítulo sobre la migración internacional para el libro, Fires Across the Water (Consejo de Relaciones Internacionales, 1998) y es autor de varios artículos sobre temas relativos a la migración internacional. El Sr. Smith obtuvo el grado de Bachiller en Artes de la Universidad de Washington and Lee, la Maestría en Artes de la Universidad de Londres, y el título en Jurisprudencia de la Universidad de Hawaii.